

PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES NATIVOS

Víctor Hugo Vallejos*
Verónica Pohl Schnake*

1. Introducción

La instalación en los medios masivos de comunicación de la problemática vinculada al deterioro de los bosques nativos en la República Argentina, particularmente en los últimos años, ha contribuido en gran parte a evidenciar la necesidad de realizar acciones tendientes a mejorar la situación. Como parte de la Agenda Pública se ha encarado en el año 2007 la sanción de un nuevo marco legal para la protección de los bosques nativos.

Con este trabajo se pretende contribuir al debate en torno a los bosques nativos de nuestro país en el marco de la reciente Ley 26.331/07 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”.

Este debate no puede sino partir de interrogarnos acerca de la Ley 26.331/07 y sus avances con respecto a la Ley 13.273/48 de “Defensa de la Riqueza Forestal”, esta última considerada como ley de avanzada a nivel internacional.

Se realiza en primer término un breve referencia al encuadre de la legislación ambiental en nuestro país, luego una caracterización de las regiones forestales y resultados del Primer Inventario Forestal del año 2001. En una segunda instancia se analizan los principales aspectos de la Ley 13.273/48, norma que reguló de manera integral el sector forestal en nuestro país, para luego establecer una comparación de las principales implicancias territoriales entre ambos marcos legales y perspectivas de la nueva Ley.

· Seminario Geografía de los Recursos Naturales y Política Ambiental. Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP; y Seminario de Investigación en Geografía Regional. Departamento de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas de la UNRC.

* Seminario Geografía de los Recursos Naturales y Política Ambiental. Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP

2. Ambiente y legislación ambiental.

Al existir una interrelación estrecha entre las diferentes actividades de la sociedad y sectores de la actividad económica, de alguna manera, puede decirse que cualquier legislación afecta el ambiente. Desde esta visión, hay quienes definen la legislación ambiental en sentido amplio, como el conjunto de las normas que regulan las conductas humanas y que pueden modificar significativamente las condiciones de existencia de los organismos vivos. Puede así reconocerse una legislación ambiental propiamente dicha, una legislación sectorial de relevancia ambiental y una legislación ambiental casual¹. (Brañez, R. 1992).

La normativa ambiental ha estado marcada por el carácter federal de nuestro país, es así que históricamente las provincias fueron las que elaboraron la mayoría de las normas para sus respectivos ámbitos. No se contó con normas nacionales ambientales generales y para todo el país de manera uniforme; sin embargo se dictaron leyes de contenido ambiental de adhesión y alcance federal, entre las cuales se reconoce la Ley 13.273/48 de “Defensa de la Riqueza Forestal”.

La distribución de competencias entre las provincias y el Estado Nacional se ve modificada con la reforma constitucional de 1994. El nuevo art. 41° de la Constitución Nacional, cristaliza los denominados derechos humanos de cuarta generación, habilitando al Poder Legislativo Nacional a establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental, es decir, ordenamientos jurídicos propiamente ambientales, sin alterar las jurisdicciones locales y reconociendo el dominio originario de los recursos naturales existentes en los territorios de las provincias (art. 124°). En adecuación a estas reformas introducidas en la Constitución Nacional, en noviembre de 2002 se sancionó la Ley 25.675 “Ley General del Ambiental”, con el objeto de delinear la política ambiental nacional, marco legal que obliga a una revisión de la normativa legal existente en los diferentes niveles jurisdiccionales y aspectos ambientales específicos. Se asiste así a un período de transición, caracterizado por la sanción de Leyes Nacionales estableciendo los presupuestos mínimos, entre éstas cabe citar la Ley Nacional 25.916/04 de Gestión de Residuos Domiciliarios, la Ley 26.331/07 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”; a partir de las cuales las provincias deben efectuar la posterior adecuación de su normativa.

3. Los bosques nativos y su situación actual

¹ Raúl Brañez clasifica la legislación ambiental en: a-Los ordenamientos jurídicos que se han expedido últimamente para la protección del ambiente con arreglo a la moderna concepción que visualiza a éste como un todo organizado a la manera de un sistema y que aquí se denomina «legislación propiamente ambiental»; b-Los ordenamientos jurídicos que han sido expedidos para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el ambiente de los efectos de ciertas actividades que aquí se denominan «legislación sectorial de relevancia ambiental»; y c-Los ordenamientos jurídicos que han sido expedidos sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del ambiente. Se trata de una legislación ambiental «casual».

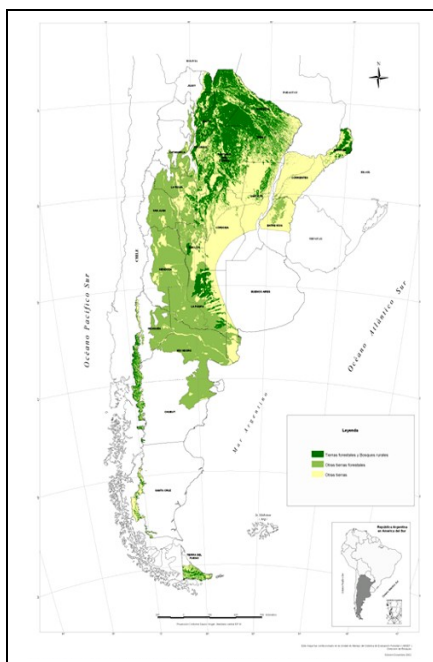
Se consideran “Bosques Nativos” los Ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos), conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.

Esta definición comprende tanto a los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias (Art. 2º Ley 26.331/07).

Como puede observarse en el mapa N° 1 solamente el 10,85 % de la superficie de Argentina está ocupado por bosques nativos. En el período 1998-2002 se perdieron 230.000 has por año de bosques nativos, y en el período 2002-2006 un promedio de 300.000 has por año. Esto indica que en Argentina en los últimos nueve años se deforestaron más de 2,5 millones has de bosques nativos, 280.000 ha/año, 1 ha cada 2 minutos (UMSEF. Dirección de Bosques. SAyDS).

Entre las principales causas se reconocen la expansión agrícola, la tala indiscriminada y los incendios forestales. Siendo el Parque Chaqueño, la Selva de Yungas y la Selva Misionera las regiones más amenazadas.

Mapa N° 1. Cobertura Boscosa de la República Argentina²



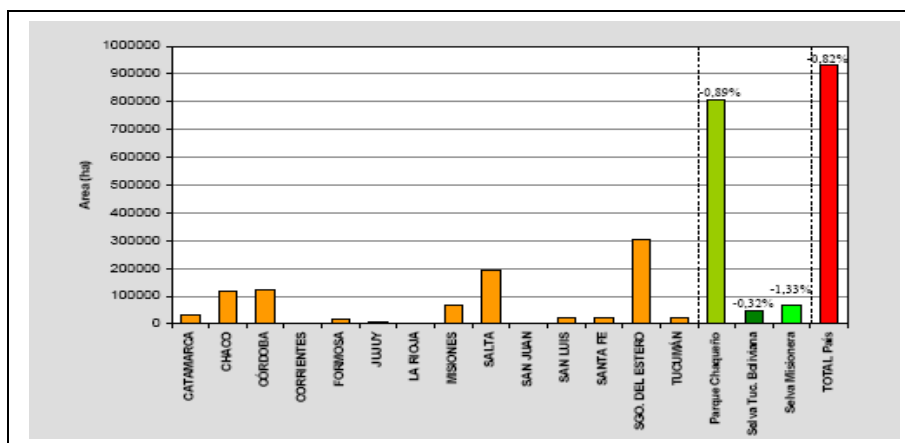
Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001

3.1. Principales procesos que afectan los Bosques Nativos

3.1.1. Deforestación. El avance de la frontera agrícola es la principal causa de la deforestación. Entre las consecuencias cabe mencionar el aumento de procesos erosivos y del riesgo de desertificación, pérdida de la fertilidad de los suelos, pérdida del paisaje forestal y de posibilidades turísticas, pérdida de la regulación y la calidad del agua, aumento de algunos gases causantes del efecto invernadero, pérdida de diversidad biológica, pérdida de bienes madereros y de productos forestales no madereros, pérdida de valores culturales y espirituales, migración interna, desalojos de campesinos e indígenas. La deforestación impacta directamente a las comunidades indígenas que históricamente habitan los bosques: pierden su forma de vida y sustento, cayendo en la marginalidad.

Gráfico N° 1. Deforestación – Período 1998 – 2002

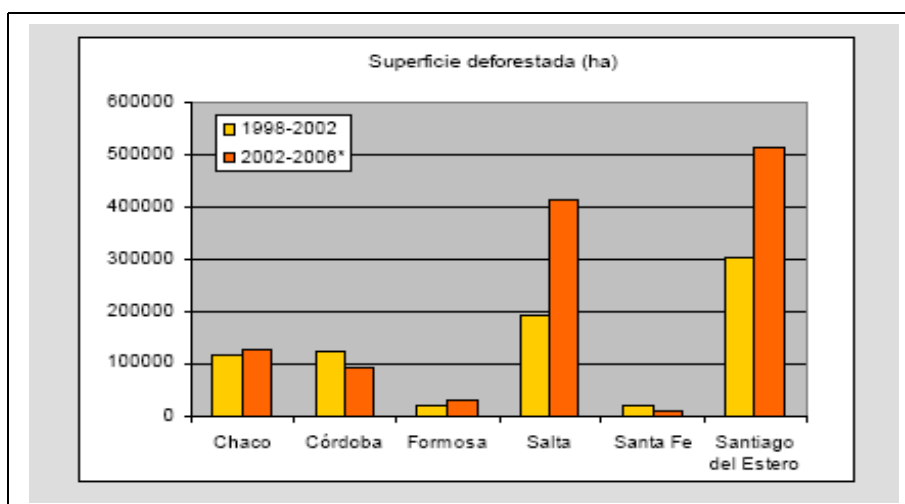
² El Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos se basó en las siguientes categorías: **Tierras Forestales:** Tierra con una cubierta de copa de más del 20 % del área y una superficie superior a 10 hectáreas (ha). Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 7 m a su madurez in situ. Puede consistir en formaciones forestales cerradas, donde árboles de diversos tamaños y sotobosque cubren gran parte del terreno. **Otras tierras Forestales:** Tierras donde la cubierta de copa tiene entre 5 y 20 % de árboles capaces de alcanzar una altura de 7 m a su madurez in situ o tierras con una cubierta de copa de más del 20 % en la que los árboles no superan una altura de 7 m a su madurez in situ o aquellas donde la cubierta arbustiva abarca más del 20 %. **Bosques rurales:** Remanentes de bosque natural en un paisaje agrícola, menores a 1000 hectáreas. **Otras tierras:** Tierras no clasificadas como forestales u otras tierras boscosas especificadas más arriba. Incluye tierras agrícolas, praderas naturales y artificiales, terrenos con construcciones, tierras improductivas, etc.



Fuente: Monitoreo de los Bosques Nativos en Argentina. UMSEF. Dirección de Bosques. S AyDS

Gráfico N° 2. Deforestación – Período 2002 - 2006

Resultados preliminares



Fuente: Monitoreo de los Bosques Nativos en Argentina. UMSEF. Dirección de Bosques. S AyDS

3.1.2. Fragmentación. Es la transformación de un bosque continuo en fragmentos de tamaño y forma variable, más pequeños y aislados entre sí. Conlleva: a) cambios en la estructura del paisaje: disminución en el tamaño de los parches, aumento del aislamiento y aumento del efecto borde; b) alteraciones en las condiciones abióticas: aumento de la temperatura, disminución de la humedad y aumento de la erosión; c) alteraciones en las condiciones bióticas: alteración de los patrones de migración y dispersión, reducción del tamaño de las poblaciones y pool de genes, colonización de especies exóticas, alteración de la composición de las comunidades y la diversidad de especies

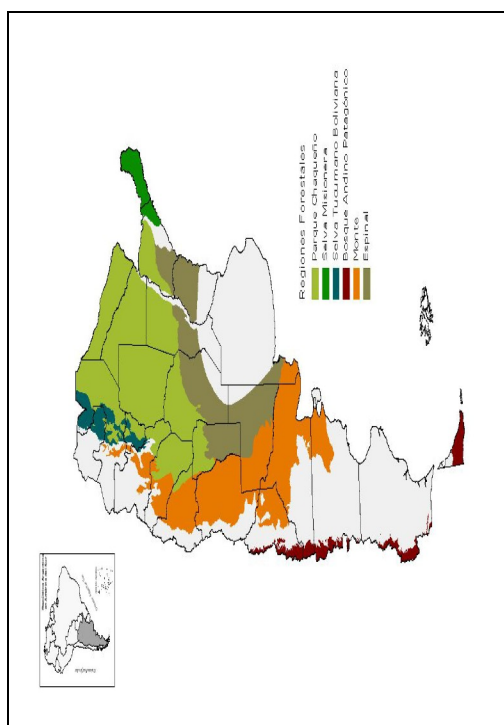
3.1.3. Degradación. Implica disminución de cobertura arbórea, pérdida de biodiversidad y ausencia de regeneración. Como resultado de la sobre explotación de recursos forestales, el período iniciado a comienzos del siglo XX es paradigmático, principalmente en la región del

Parque Chaqueño con la explotación del quebracho. También son causa de la degradación el sobrepastoreo, el reemplazo por cultivos anuales.

4. Regiones Forestales

La forma longitudinal del territorio de la República Argentina determina una serie variada de ambientes y de bosques, que van desde los bosques y selvas subtropicales del norte, hasta los bosques antárticos del extremo sur.

Mapa N° 2. Regiones Forestales

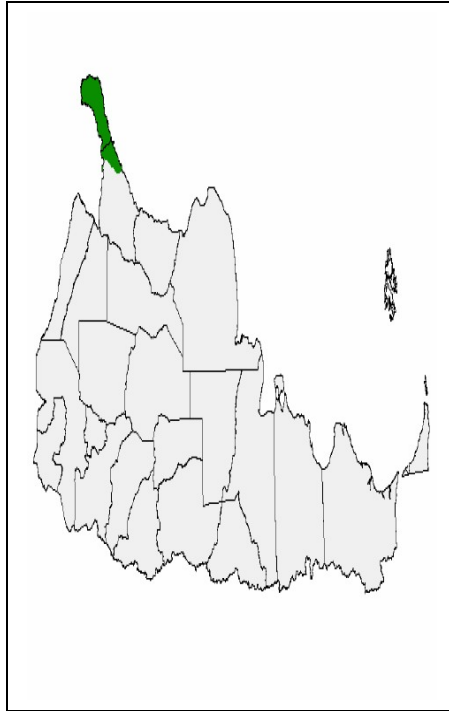


Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001

4.1. Selva Misionera

Presenta una superficie total de bosque nativo de 1.453.381 has. Forma parte de la formación Mata Atlántica que abarca también sectores del Paraguay y Brasil. Su clima húmedo y caluroso da lugar a una selva subtropical donde los árboles más altos superan los 30 m de altura, distinguiéndose cinco estratos entrelazados por lianas y epífitas. Representa la mayor biodiversidad del país. Entre las especies protegidas se destacan el Palo Rosa (*Aspidosperma polyneuron*) y Pino Paraná (*Araucaria angustifolia*).

Mapa N° 3. Selva Misionera

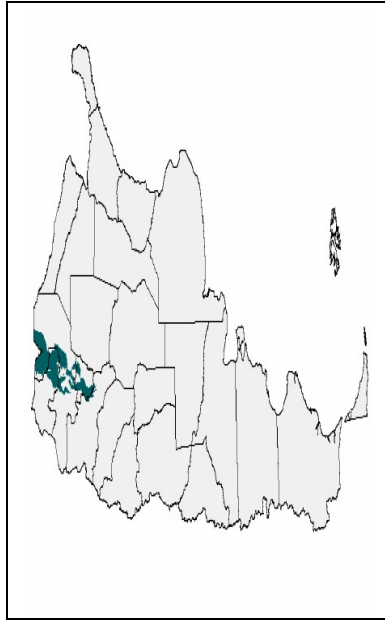


Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001

4.2. Selva Tucumano–Oranense

Posee una superficie de 3.732.985 has de bosque nativo. Ocupa las laderas orientales de los cordones montañosos ubicados en el noroeste del país entre los 500 y 2.500 metros de altitud. El clima cálido y húmedo con lluvias estivales y “lluvia horizontal” producida por la condensación de neblina, permite el desarrollo de un bosque subtropical, de pedemonte y de montaña, con distintas características según los pisos altitudinales (Selva de Transición, Selva Montana y Bosque Montano). Este bioma se identifica por la gran diversidad de especies acorde con la variedad de ambientes.

Mapa N° 4. Selva Tucumano–Oranense

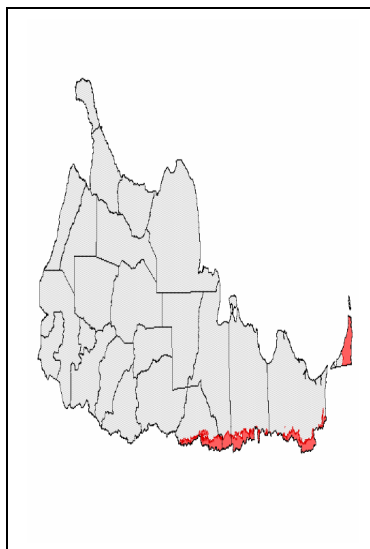


Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001

4.3. Bosque Andino Patagónico

Presenta una superficie total con Bosque Nativo de 1.895.254 has. Se halla ubicada en zona de la Cordillera de los Andes patagónicos. Su clima es Templado-Frío, en época estival con déficit de humedad en el norte. Se trata de bosques formados por un número limitado de especies: Bosques de *Nothofagus* y algunas coníferas. La fauna es menos rica respecto a otras regiones del país. Es la región con mayor superficie protegida (20% de protección estricta).

Mapa N° 5. Bosque Andino Patagónico

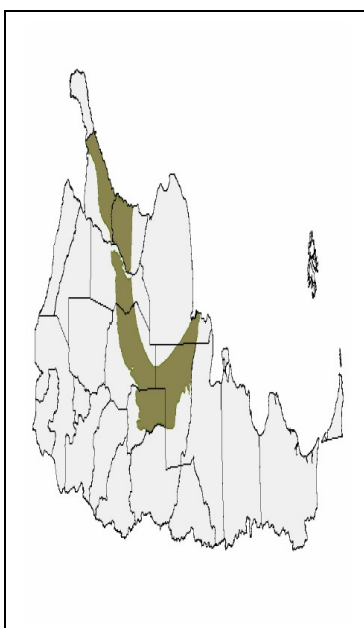


Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001

4.4. Espinal

Con una superficie total de bosque nativo de 2.656.747 has, es considerado un ecotono o transición entre las provincias fitogeográficas del Monte, Pampeana, Chaqueña y Paranaense (según Cabrera). Se caracteriza por bosques bajos y xerófilos discontinuos que varían de densos a abiertos dominados por el género *Prosopis*. Comprende tres distritos fitogeográficos: del Caldén, (*Prosopis caldenia*); del Algarrobo (*Prosopis nigra*) y del Ñandubay (*Prosopis affinis*), con presencia de espinillo (*Acacia caven*). La fauna es compleja, con características de transición entre las biotas chaqueñas, pampeanas, del monte y patagónicas.

Mapa N° 6. Espinal

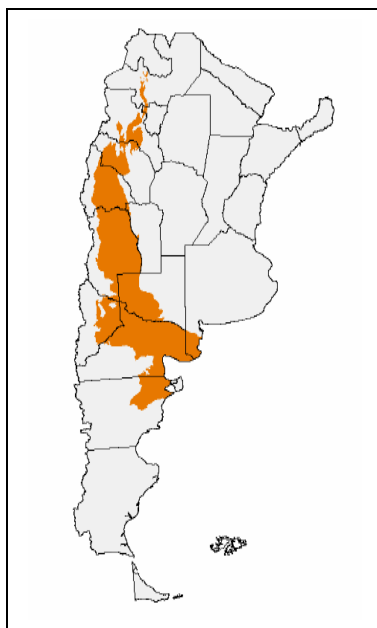


Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001

4.5. Monte

Su clima árido, las condiciones geológicas y geomorfológicas, originan serias restricciones para el crecimiento de las especies vegetales. La fisonomía vegetal se caracteriza por la estepa arbustiva xerófila de poca altura (de 1 a 3 m), es muy abierta y se destaca por la predominancia del género *Larrea* (jarillas), acompañadas por *Prosopis*. La fauna de vertebrados es comparativamente más rica que en otros desiertos y semidesiertos del mundo.

Mapa N° 7. Monte



Fuente: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos 1998 – 2001

5. Resultados del Primer Inventario Forestal del año 2001

El Primer Inventario Forestal surge en el marco de la Ley 13.273 de 1948, cuyo artículo 55 establecía un fondo para la ejecución del Mapa Forestal Nacional. No obstante, si bien a mediados de 1980 se comienza con el primer proyecto de inventario forestal nacional, hubo que esperar hasta 1998 para el inicio del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, finalizado en el 2005 dentro del marco del Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas – Préstamo BIRF 4085-AR - de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Dicho proyecto tiene como componentes: a) la reforma del marco político, legal y regulatorio que afecta a los Bosques Nativos, b) el Inventario Nacional de Bosques Nativos y establecimiento de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF); y c) la investigación aplicada y estudios para facilitar la mejora del Manejo y la Conservación de los Bosques Nativos.

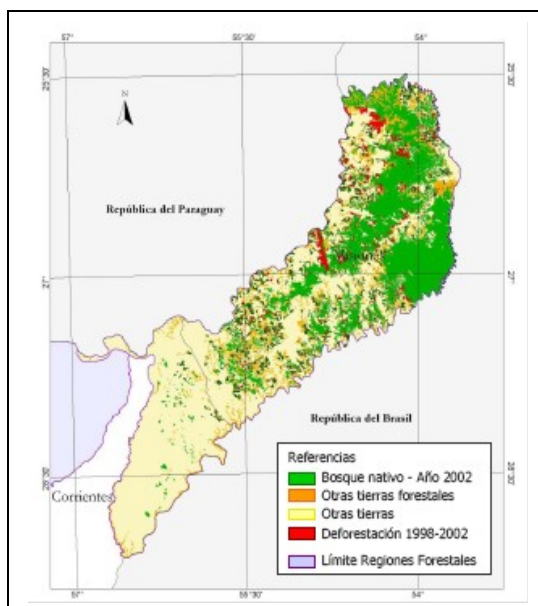
5.1. Algunos resultados del Primer Inventario Nacional Forestal

5.1.1. Selva Misionera

Entre las principales presiones sobre los bosques se destacan: la extracción selectiva, los cultivos de tabaco, yerba mate y otras plantaciones forestales, tales como pino, eucalipto y araucaria.

El área de Bosque Nativo para el año 2002 se estimó en 1.223.909 has, y el área deforestada en 67.233 has para el período 1998-2002, representando una tasa anual de deforestación de -1,33%.

Mapa N° 8. Selva Misionera: Deforestación 1998-2002

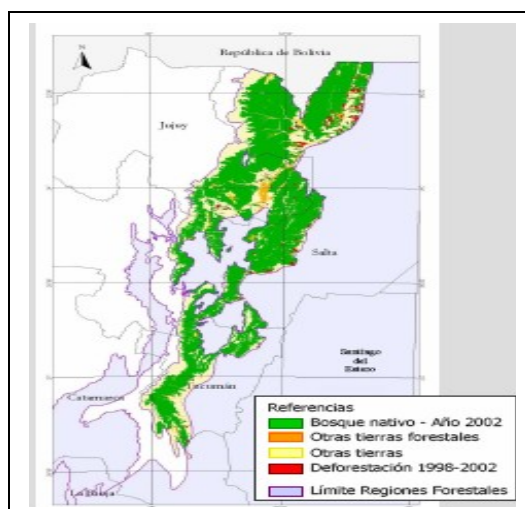


Fuente: UMSEF. Dirección de Bosques. SAyDS

5.1.2. Selva Tucumano – Oranense: Deforestación 1998-2002

Se reconocen los sectores pedemontanos como los más afectados por la deforestación con el objetivo de cultivar caña de azúcar, cítricos y actualmente soja y poroto. Para el año 2002 el área de bosque nativo se estimó en 3.716.301 has, con una deforestación de 47.751 has para el período 1998-2002, representando una tasa anual de deforestación de -0,32

Mapa N° 9. Selva Tucumano – Oranense: Deforestación 1998-2002



Fuente: UMSEF. Dirección de Bosques. S AyDS

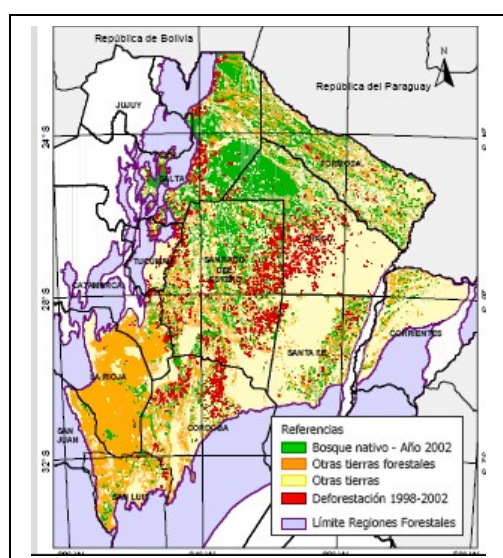
5.1.3. PARQUE CHAQUEÑO

Es la región más afectada en la actualidad, como consecuencia principalmente del avance de la frontera agropecuaria y el uso intensivo de sus recursos forestales.

Entre las principales presiones sobre los bosques se destacan: la extracción selectiva, la obtención de carbón y la agricultura.

Para el año 2002 el área de Bosque Nativo se estimó en 21.650.194 has, y el área deforestada 797.459 has para el Período 1998-2002, representando una tasa anual de deforestación de -0,90%.

Mapa N° 10. Parque Chaqueño: Deforestación 1998-2002



Fuente: UMSEF. Dirección de Bosques. S AyDS

6. Principales aspectos de la Ley 13.273/48

La Ley 13.273 de 1948, constituye la única norma que reguló de manera integral el sector forestal en nuestro país. Se refiere a la defensa de la riqueza forestal de bosques y tierras forestales, tanto nativos como implantados. Define por bosque, toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al régimen de la mencionada ley. En tanto por tierra forestal, entiende aquella que por sus condiciones naturales, ubicación o constitución, clima, topografía, calidad y conveniencias económicas, sea inadecuada para cultivos agrícolas o pastoreo y susceptible, en cambio, de forestación, y también aquellas necesarias para el cumplimiento de la ley en cuestión.

Dado el carácter integral de la norma, la misma clasifica los bosques según las funciones en: Protectores, permanentes, experimentales, montes especiales y de producción³. Plantea un régimen forestal común según el cual los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores a cualquier título de bosques no podrán iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, que deberán solicitar acompañando el plan de trabajo, previendo un plazo máxima de 30 días para la aprobación. Este régimen federal abarca todas las etapas del proceso: desde el propio bosque, el transporte, estudios especiales sobre adaptación y ampliación de especies indígenas y exóticas, la sección estadística del Ministerio de Agricultura de la Nación, forestación y reforestación, prevención y lucha contra incendios. Entre los instrumentos de gestión técnico - administrativo se contempla la presentación de planes de trabajo, registro de quienes estén vinculado al sector, guías parciales con la marcación e individualización de productos por parte de la autoridad competente, registro de bosques protectores y permanentes, régimen especial para explotaciones en bosques protectores, especiales y fiscales, planes de forestación y reforestación, cargas públicas, indemnizaciones, etc. También se contemplan medidas de tipo económico, tales como: tasas, aforos forestales, derechos aduaneros, créditos especiales, como medidas de fomento o defensa de la producción nacional. Entre las medidas de sanción para las contravenciones forestales, se prevén multas,

³ 1) Protectores: aquellos que por su ubicación sirven, conjunta o separadamente, para: a) Fines de defensa nacional; b) Protección del suelo, caminos, costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive; c) Protección y regularización del régimen de las aguas; d) Fijación de médanos y dunas; e) Asegurar condiciones de salubridad pública; f) Defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones; g) Albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria.

2) Permanentes: todos aquellos que por su destino, constitución de su arboleda y/o formación de su suelo, deban mantenerse, como ser parques y reservas nacionales, provinciales o municipales; con especies en conservación, reservados para parques o bosques de uso público, y el arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento.

3) Experimentales: aquellos que se designen para estudios forestales de especies indígenas; y los artificiales destinados a estudios de acomodación, aclimatación y naturalización de especies indígenas o exóticas.

4) Montes especiales: de propiedad privada creados con miras a la protección u ornamentación de extensiones agrícolas, ganaderas o mixtas.

5) De producción: naturales o artificiales de los que resulte posible extraer periódicamente productos o subproductos forestales de valor económico mediante explotaciones racionales

inhabilitaciones, expropiación en los casos de cumplimiento del usufructo racional del bosque. Crea una autoridad forestal federal, la Administración Nacional de Bosques⁴, dependiente del Ministerio de Agricultura, a cargo del cumplimiento integral de la Ley, y obliga a las provincias a conformar un organismo encargado de la aplicación, también prevé conformar un fondo provincial de bosques⁵. Otras de las medidas previstas es la realización del mapa forestal, para lo cual el Ejecutivo Nacional asigna fondos al Ministerio de Agricultura de la Nación.

No obstante, más allá de la legislación, no hubo decisión sobre política en cuanto al recurso y en los hechos se los tomó como un recurso natural no renovable y no se lo consideró como ecosistema complejo ni estratégico, excepto en papeles y reuniones. En este sentido la ampliación de la frontera agropecuaria, la visión minera y la falta de política forestal han llevado a la situación actual.

7. Ley de Bosques 26.331/07

La Ley 26.331 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los

⁴ La Administración Nacional de Bosques se transformó en el año 1968 en Servicio Forestal Nacional y en 1969, como consecuencia de una nueva estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería (antiguo Ministerio de Agricultura de la Nación), el servicio pasó a denominarse Instituto Nacional Forestal (IFONA). En 1973 se dictó la Ley 20531, la revisión más extensa a la Ley 13273, en la cual se modificó el art. n° 74 donde se sustituyó a la Administración Nacional de Bosques por el Instituto Forestal Nacional, creado en jurisdicción del Ministerio de Economía, como organismo autárquico del Estado, con una destacada y reconocida labor en la materia. La institución llevó éste nombre hasta su disolución por Decreto-Ley N° 2284 del 31 de octubre de 1991. Sus funciones con el correspondiente personal y estructuras fueron traspasadas, una parte a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), en la actual Dirección de Forestación, que se ocupa de todo lo relacionado a los bosques implantados; y otra a la actual Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en la Dirección de Bosques, con todo lo atinentes a bosques nativos.

⁵ Integrado con los siguientes recursos: a) Las sumas que se asignen anualmente para la atención del servicio forestal en el presupuesto general de la Nación o en leyes especiales y los saldos de las cuentas especiales afectadas al mismo; b) El producido de los derechos, adicionales y tasas creadas por esta ley y de los aforos por explotación de los bosques fiscales nacionales, multas, comisos, indemnizaciones, derechos de inspección, permisos, peritajes y servicios técnicos en los bosques y tierras forestales cuyas tasas determinarán los reglamentos; c) El producido de los derechos de inspección a la explotación de bosques fiscales nacionales, provinciales o comunales de las provincias adheridas, y a la extracción de productos de bosques particulares y/o extensión de guías para su transporte cuya tasa fijen los reglamentos, la que no podrá exceder de pesos uno por tonelada o metro cúbico de madera extraído; d) El producido por la venta de productos y subproductos forestales, plantas, semillas, estacas, mapas, colecciones, publicaciones, avisos, guías, fotografías, muestras, venta o alquiler de películas cinematográficas y entradas a exposiciones y similares que realizare la autoridad forestal; e) Las contribuciones voluntarias de las empresas, sociedades, instituciones, y particulares interesados en la conservación de los bosques, y las donaciones y legados, previa aceptación del Poder Ejecutivo; f) Las rentas de títulos e intereses de los capitales que integran el fondo forestal.

La ley prevé reservar un 10 % como mínimo, que será destinado a la adquisición de bosques ya explotados, bosques protectores y tierras forestales, pudiendo sólo invertirse hasta un 10 % en gastos administrativos. El Poder Ejecutivo determina, en convenios, previos los informes respectivos, el monto de la ayuda federal a cada una de las provincias adheridas, que se cubrirá con recursos del fondo forestal.

bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. También pauta un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

Entre los objetivos enunciados en el art. 3º, cabe destacar la conservación, mediante el Ordenamiento Territorial, de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo; hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad.

Establece un plazo máximo de un año para que, a través de un proceso participativo, cada provincia realice el Ordenamiento Territorial (OT) de sus Bosques Nativos.

Define el Ordenamiento Territorial (OT) de Bosques Nativos a la zonificación territorial de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción, de acuerdo a las diferentes categorías de conservación, en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.

Durante la realización del Ordenamiento Territorial no se podrán autorizar nuevos desmontes. Una vez cumplido este año, las provincias que no hayan realizado su OT no podrán autorizar desmontes ni aprovechamientos de los bosques nativos.

Cada provincia en su Ordenamiento Territorial deberá zonificar los bosques según las siguientes categorías de conservación:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben desmontarse y deben mantenerse como bosque para siempre. Se podrá realizar investigación científica y turismo.
- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que si se los restaura pueden tener un valor alto de conservación y no deben desmontarse. Se podrá realizar aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad.

No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo). Para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las categorías II y III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos. En tanto para realizar desmontes de bosques nativos de la categoría III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo y la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La EIA también será requerida para los casos de aprovechamiento sostenible cuando tenga el potencial de causar impactos

ambientales significativos. La autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá aprobar o denegar el estudio de impacto ambiental del proyecto e informar a la Autoridad Nacional de Aplicación.

En el art. 10º se establece que la Autoridad de Aplicación será el organismo que la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

Para efectuar el OT, esto es: analizar y zonificar los bosques nativos en las tres categorías mencionadas, la Ley establece once criterios de sustentabilidad ambiental. Se aclara además que los mismos no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de los mismos permitirá obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector:

1) Superficie mínima para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales; 2) Vinculación con otras comunidades naturales; 3) Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4) Existencia de valores biológicos sobresalientes; 5) Conectividad entre eco-regiones; 6) Estado de conservación; 7) Potencial forestal; 8) Potencial de sustentabilidad agrícola; 9) Potencial de conservación de cuencas; 10) Protección de nacientes y recarga de acuíferos; 11) Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

Respecto al financiamiento para la implementación de la referida Ley, el art. 30º crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos⁶, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan. Será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial, su Ordenamiento de Bosques Nativos, siendo la Autoridad Nacional de Aplicación, conjuntamente con las autoridades de aplicación de cada una de las jurisdicciones que hayan declarado tener bosques nativos en su territorio, quienes anualmente determinarán las sumas que corresponda pagar, teniendo en consideración para esta determinación: a) El porcentaje de superficie de bosques nativos declarado por cada jurisdicción; b) La relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus bosques nativos; c) Las categorías de conservación declaradas, correspondiendo un mayor monto por hectárea a la categoría I que a la categoría II. El 70 %

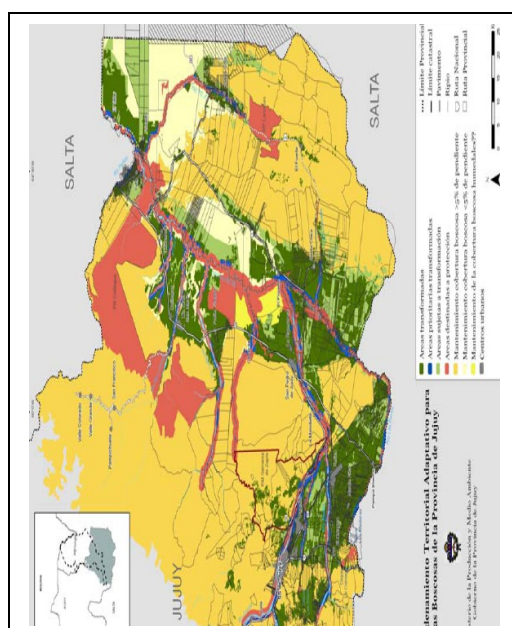
⁶ El art. 31 establece que el Fondo estará integrado por a) Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional; b) El dos por ciento (2%) del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración; c) Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales; entre otras fuentes.

del fondo asignado será destinado a compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación; y el 30 % destinado a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción.

7.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN JUJUY

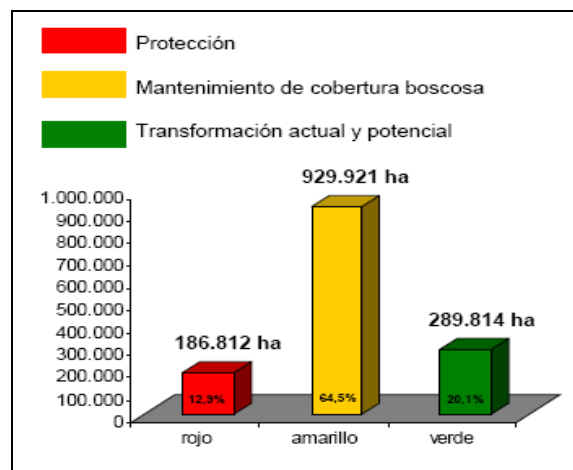
Entre los antecedentes de la zonificación pautaada por la nueva ley se halla el Plan de Ordenamiento Territorial Adaptativo para las Áreas Boscosas de la Provincia de Jujuy, realizado por el Ministerio de la Producción y Medio Ambiente de la Provincia. La Ley 26.332/07 se basó en esta zonificación, experiencia realizada de manera conjunta entre diferentes sectores de la población (organismos gubernamentales en sus distintos niveles, ONGs, empresarios, campesinos, técnicos, profesionales, etc.).

Mapa N° 11. Ordenamiento Territorial en Jujuy



Fuente: Brown, A. El manejo forestal en las yungas desde una perspectiva a distintas escalas. Fundación ProYungas. FAYF - UNLP. 2008

Gráfico N° 3. Ordenamiento Territorial en Jujuy



Fuente: Brown, A. El manejo forestal en las yungas desde una perspectiva a distintas escalas. Fundación ProYungas. FAYF - UNLP. 2008

8. COMPARACIÓN DE LOS MARCOS LEGALES

Cuadro N° 1. Comparación de los marcos legales.

Ley 13.273/48	Ley 26.332/07
<ul style="list-style-type: none"> • Carácter integral <ul style="list-style-type: none"> – Administración Nacional de Bosques • Zonificación según sus funciones <ul style="list-style-type: none"> – Protectores – Permanentes – Experimentales – Montes Especiales – De producción • Autoridad de aplicación federal • Fondo Provincial de Bosques 	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter fragmentario <ul style="list-style-type: none"> – SAGyP: Dirección de Forestación – SAyDS: Dirección de Bosques • Zonificación esquemática <ul style="list-style-type: none"> – Rojo – Amarillo – Verde • Autoridad de aplicación según jurisdicciones • Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos

Fuente: Elaboración propia. 2008

9. PERSPECTIVAS DE LA NUEVA LEY

La nueva ley de bosques, a diferencia de la normativa de 1948, aborda la problemática de los bosques de manera fragmentaria, ya que sólo legisla sobre los bosques nativos. Dado

este abordaje, resulta al menos, poco pertinente pretender un ordenamiento territorial, dada la esencia integral en una propuesta de este tipo. La sola zonificación realizada por cada provincia, no puede constituir un ordenamiento territorial, más aún si consideramos que diferentes provincias comparten regiones forestales.

La Ley pauta lineamientos mínimos, evidenciando falencias y ausencias técnicas a ser resueltas en la reglamentación, con todo los inconvenientes que esto puede acarrear, máxime que, ya superado el plazo legal, la misma no se aprobó aún⁷.

Si bien la Ley prevé un importante financiamiento, actualmente el desmantelamiento institucional provincial es alarmante. No existe capacidad de gestión ni de control, por lo que se requerirá de una gran inversión en el sector para llevar adelante la ejecución de la mencionada zonificación. Son numerosos los desmontes que están a la espera de ser autorizados al aprobarse la zonificación. Nos preguntamos: ¿estarán las provincias en condiciones de no ceder a las presiones de los sectores con importante peso en la acción política, como es el caso de la provincia de Santiago del Estero?

Es inevitable reflexionar si esta nueva ley constituye una respuesta para detener el proceso de reducción de los bosques nativos. ¿Era necesaria una nueva ley? ¿Cuántas leyes más necesitaremos? ¿Es un problema de leyes o de acción política?... quizás, pueda constituir una oportunidad para impulsar el cambio.

Estamos convencidos que es necesario una decisiva acción de gobierno que defina el marco político de acción sobre los recursos forestales de manera integral. En este sentido entendemos que se debe orientar la acción a una planificación de uso del suelo vinculada al recurso forestal, que la evaluación de Impacto Ambiental de cualquier proyecto, es un requerimiento social ineludible, pero debe ser serio y equitativo, y la financiación debe contemplar este aspecto como una variable económica decisiva, y los proyectos forestales deben constituir una unidad junto a las interrelaciones con otras actividades económicas.

10. Bibliografía y fuentes consultadas

- Brown, A. El manejo forestal en las Yungas desde una perspectiva a distintas escalas. Fundación ProYungas. FCAYF - UNLP. 2008.
- Cabrera, A. Regiones Fitogeográficas Argentinas. En: Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería. Buenos Aires, 1976.

⁷ El art. 42 establece que el Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente ley y constituir el Fondo al que se refieren el artículo 30° y siguientes, en un plazo máximo de NOVENTA (90) días a partir de la fecha de su promulgación.

- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional. Buenos Aires, 2007.
- Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF). Monitoreo de los Bosques Nativos de Argentina. Dirección de Bosques. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. FCAYF - UNLP. 2008

Fuentes

- Constitución Nacional
- Ley 26.332/07 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- Ley 13.273/48 Riqueza Forestal
- Ley Nacional 25.675/02 Ley General del Ambiente
- Ley Nacional 25.916/04 Gestión de Residuos Domiciliarios.